

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920070153529

UDC _____

廈門大學

博 士 学 位 论 文

政府绩效合同研究

Study on Government Performance Contract

卓 萍

指导教师姓名: 卓 越 教 授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2010 年 5 月

论文答辩日期: 2010 年 月

学位授予日期: 2010 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2010 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

摘要

随着“网络化治理”、“整体政府”及“协作性公共管理”等词汇日渐成为当代政府管理的新的话语体系，协调、民主与绩效导向也成为新时代建设“好”政府的价值诉求。映射到实践领域，需要一系列兼具价值导向与工具效应的运行机制来践行改革信念，衍生于政府合同与绩效管理双重领域的政府绩效合同就是这类运行机制的典型形态。然而，从理论与实践的发展成熟度来看，政府绩效合同仍处于“襁褓”时期，与提升政府绩效合同治理能力的呼声形成强烈反差。故此，本文以政府绩效合同的基本理论、价值取向、技术方法、组织实施、制度安排为主线，相应从这四个方面来展开对政府绩效合同的研究，致力于建构政府绩效合同的理论分析框架。

界定政府绩效合同概念与内涵是理论研究的起点。本文在界定政府绩效合同概念的基础上，选取了比较分析方法，从横向层面剖析了其由政府合同、合同制治理及政府绩效评估之间的关系；在纵向层面，则从演化发展的视角阐述了传统政府合同走向绩效合同的变革轨线。

政府绩效合同管理是一个完整的过程，各个环节都需要精心设计，其中构建评估指标体系是整个过程的核心机制，评估指标权重设计则为其提供了技术保障。本文以创新扩散模型为理论框架，构建了以合同战略、合同内部效果质量、合同外部效果质量及可持续发展为评估维度的政府绩效合同通用型理论评估指标体系。并在此基础上，通过德尔菲法和层次分析法分别对理论评估指标进行隶属力分析和权重设计，剔除隶属力较低的指标，最后形成一个由4个一级指标、11个二级指标和34个三级指标所构成的通用型评估指标体系。

在本文第五、六章分别就政府绩效合同流程、制度安排进行了探讨。将管理控制系统理论中的PDCA循环系统作为绩效合同流程的理论分析框架，相应地将流程划分为政府绩效合同规划、具体运行、绩效评估与评估结果运用这四个子系统；在制度安排上，根据网络治理理论，从新型合同文化重塑、行动者合作机制创新、管理组织机构优化及相关政府工具选择这四个维度论证了实现政府绩效合同治理的思路及策略。

关键词： 政府绩效合同；绩效评估；扩散模型；制度安排

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstract

When the words associated with “network management”, “collaborative government”, “collaborative public management” becoming the literary discourse of modern government management, coordination, democracy and performance-oriented turn into the value proposition of construction good government in new epoch. Mapping into practical area, it needs a series of operational mechanism characteristic with both value-oriented and application effect to implement the reformation persuasion, government’s performance contracts deriving from government contract and performance management is the typical model of these operational mechanisms. However, government is still in its arrival stage viewing from theory and practical perspective, contrary to the sharp calls of enhancing the manage capacity of government performance contracts. For that reason, this article is divided into four levels to expand the study on government performance contract, in order that a theoretical analysis framework of government performance contract would be constructed along the main line of basic theory of government performance contract, value, technical approach, organization implementation and institutional arrangement.

Defining the conception and the content of government performance contract is the starting point of theoretical study. From the horizontal level, this article decomposes the relationship between government performance contract, government contract, contract governance and government performance evaluation by comparative analysis method on the basic of definition. Then on the vertical dimension, describe the change trajectory from traditional government contract to performance contract from the perspective view of evolution.

Government performance contract management is an integral process, all links and aspects need meticulous design. Constructing evaluation index system is the core mechanism among the whole process, for which weight design of the performance appraise index offer technical support. This article uses Diffusion of Innovations Theory constructing a universal theoretical performance evaluation index system whose assessment dimensions include contract strategy, internal effect and quality of

contract, external effect and quality of the contract and sustainable development. On that basis, using Delphi Method and the analytic hierarchy process (AHP) to setting weight and analyzing membership grade of theoretical evaluation indicators, deleting indicators whose membership degree are not high enough. Finally, form a universal performance evaluation index system formatted by four one class indexes, eleven two class indexes and thirty-four third indexes.

In consequence, chapter five and chapter six probe into the processes of performance contract and institution arrangement. Use the PDCA process system in management control system theory as the theoretical analysis framework; divide the process into four subsystems which are the layout of government performance contract, circulation, performance evaluation and the application of evaluation result. On institutional arrangement, demonstrating the thread and strategies of realizing government performance contract management from remodeling new contract culture, innovating actor-collaborative mechanism, optimizing organization and management institution and selecting related government tools these four dimensions on the basic of internet governance.

Keywords: government performance contract; performance evaluation; diffusion model; institutional arrangement

目 录

第一章 导论	1
1.1 研究问题的提出与研究意义	1
1.2 核心概念的界定	8
1.3 国内外研究综述	15
1.4 研究设计与结构安排	28
第二章 政府绩效合同的若干基本理论	37
2.1 政府绩效合同要素与类型	37
2.2 政府绩效合同特征：基于演化发展的视角	42
2.3 政府绩效合同与其他相关范畴的比较	57
2.4 政府绩效合同实现的影响因素分析	61
2.5 研究政府绩效合同的理论支撑	68
第三章 构建政府绩效合同通用型评估指标体系	80
3.1 政府绩效合同通用型评估指标体系的基本结构	80
3.2 构建评估体系一级指标的方法与思路	83
3.3 构建评估体系二级指标的方法与思路	89
3.4 构建评估体系三级指标的方法与思路	95
3.5 初步拟定的政府绩效合同通用型评估指标体系	100
第四章 政府绩效合同通用型评估指标筛选与权重设计	102
4.1 政府绩效合同通用型评估指标的实证筛选	102
4.2 政府绩效合同通用型评估指标的权重设计	111
第五章 PDCA 循环系统视角下的政府绩效合同流程	120
5.1 PDCA 循环系统下的政府绩效合同流程模式	120
5.2 P——政府绩效合同规划	124
5.3 D——政府绩效合同具体运行	133
5.4 C——政府绩效合同评估	143

5.5 A——政府绩效合同评估结果运用	155
第六章 实现政府绩效合同治理的制度安排.....	161
6.1 政府绩效合同治理与新型合同文化重塑	161
6.2 政府绩效合同治理与行动者合作机制创新	169
6.3 政府绩效合同治理与管理组织机构优化	178
6.4 政府绩效合同治理与相关政府工具选择	186
第七章 结 语	195
7.1 研究结论	195
7.2 本文的创新点与局限性	197
参考文献.....	200
后记.....	212

Contents

I. Introduction	1
i. Research Origin and Research Significance	1
ii. Definition of Core Concepts	8
iii. Study quo of Research at Home and Abroad	15
iv. Research Design and Structural Arrangement	28
II. The Basic Theory of the Government Performance Contract	37
i. Elements and Types of Government Performance Contract	37
ii. Features of Government Performance Contract: from Perspective View of Evolution	42
iii. Comparative Analysis Government Performance Contract and Related Areas	57
iv. Analysis the Influence Factors of Realizing Government Performance Contract	61
v. Theoretical Resource of Studying on Government Performance Contract	68
III. Constructing a Universal Evaluation Index System of Government Performance Contract	80
i. The Basic Structure of Evaluation Index System	80
ii. Principles and Methods of Constructing A Class Indexes	83
iii. Principles and Methods of Constructing Two Class Indexes	89
iv. Principles and Methods of Constructing Third Indexes	95
v. A Prepared Universal Evaluation Index System of Government Performance Contract	100
IV. Analyzing Membership Grade and Setting Weight of the Prepared Government Performance Contract	102
i. Empirical Selecting Indexes	102
ii. Setting Weight of Indexes	111
V. Government Performance Contract Process on the Perspective of PDCA Cycle	120

i. Mode of Performance Contract on the Perspective of PDCA Cycle	120
ii. P——Plan of Government Performance Contract	124
iii. D——Circulation of Government Performance Contract	133
iv. C——Performance Evaluation of Government Performance Contract ·	143
v. A——Application of Evaluation Result of Government Performance Contract	155
VII. Institutional Arrangements of Realization the Governance of Government Performance Contract	161
i. Governance of Government Performance Contract and Remodeling Contract Culture	161
ii. Governance of Government Performance Contract and Innovation the Actors Cooperation Mechanism	169
iii. Governance of Government Performance Contract and Improving the Management Organization	178
iv. Governance of Government Performance Contract and Selecting the Government Tools	186
VIII. Conclusion	195
i. Conclusions of This Text	195
ii. Limitations and Recommendations	197
Reference	200
Postscript	212

图表目录

图 1.1 绩效内涵构架图·····	10
图 1.2 政府合同治理中的合同结构·····	21
图 1.3 本文的研究思路·····	32
图 2.1 美国环保局组织架构·····	55
表 2.1 规制合同与绩效合同间的不同之处·····	59
图 2.2 关系性合约光谱·····	70
表 2.2 治理理论的三种研究途径·····	72
图 2.3 网络化治理模型框架图·····	73
图 2.4 罗伦基等构建的管理控制系统框架·····	74
图 2.5 罗奇的管理控制系统综合框架·····	75
图 2.6 四种管理控制杠杆作用·····	76
图 2.7 扩散模式·····	78
图 3.1 摩尔的扩散模式·····	87
图 3.2 赖因哈德的组织绩效和效果评价的质量维度模型·····	88
图 3.3 政府绩效合同实务工作 WBS 图·····	91
图 3.4 政府绩效合同通用型评估指标体系之二级指标·····	92
表 3.1 挣值分析方法在美国的应用范围·····	93
表 3.2 政府绩效合同通用型评估指标体系（拟定版）·····	100
表 4.1 政府绩效合同通用型评估指标体系隶属度调查表·····	104
表 4.2 合同战略维度指标隶属度分值表·····	107
表 4.3 合同内部效果质量维度指标隶属度分值表·····	108
表 4.4 合同外部效果质量维度指标隶属度分值表·····	109
表 4.5 可持续发展维度指标隶属度分值表·····	110
表 4.6 政府绩效合同通用型评估指标体系（筛选后）·····	110
表 4.7 判断矩阵标度及其含义·····	112
表 4.8 一级指标权重设计表·····	113
表 4.9 二级指标权重设计表·····	114
表 4.10 三级指标权重设计表·····	114

表 4.11 政府绩效合同通用型评估指标权重一览表	119
图 5.1 基于 PDCA 循环的政府绩效合同管理流程	124
图 5.2 政府战略管理三角模型	128
表 5.1 合同收益分享形式和非赌注性奖励	136
图 5.3 全面报酬的“涟漪式”影响扩散模型	138
图 5.4 绩效辅导方式与风格类型	142
图 5.5 城市公共项目投资绩效合同评估独立评价机构设想	147
表 5.2 公共资源配置类政府绩效合同评估模板	152
表 5.3 政府职能受托责任型绩效合同评估模板	152
表 5.4 政府合同争议解决方法	160
表 6.1 公私伙伴合同的主要阶段及政府角色界定	171
表 6.2 项目合作协议示例	177
图 6.1 政府绩效合同管理执行局的组织结构示意图	180
图 6.2 政府投资项目代建制治理结构	181
图 6.3 信息技术与组织绩效	189

第一章 导论

本章主要在对选题由来、研究背景及研究意义进行阐述的基础上，界定政府绩效合同研究的核心概念，并对政府绩效合同这一主题的国内外研究概况进行评述，据此明晰研究主旨及目标，提出本文研究思路、研究方法和技术路线，构建出研究框架。

1.1 研究问题的提出与研究意义

1.1.1 研究问题的提出

1.1.1.1 公共服务网络化趋势对政府合同治理能力提出了更高的要求

在 20 世纪初，等级式的政府官僚体制是用来提供公共服务和实现公共政策目标的主要组织形式，通过命令属下出色完成虽专业但无需判断力而只需要整齐划一的日常工作任务，公共管理者可以赢得喝彩和认可。^①现如今，这一“传统时代的信条”却遭遇到了前所未有的“无助”和抨击，呈现出公私边界日益模糊、社会各主体间依存度日益提升的发展态势。政府高级管理人员的核心职责已不再集中于管理人员和项目，而在于组织各种资源（常常不属于自己的资源），创造公共价值。政府机关、局、处和办公室作为直接服务供应者的作用已经越来越不重要了，更为重要的是作为一种公共价值的促动者。^②由此，政府角色也由公共服务的供应者转变为一个服务催化者，^③承载着契约、自由平等及信任等理念的政府合同内涵也得到了新的演绎，将成为公共服务供给网络化中的核心要件。从民营化大师对政府合同的大力推崇，世界各地掀起合同外包的浪潮到美国近几年来政府合同外包趋势的回落，又诱发了学界对公共服务外包两级分化的正反面的争论。抽身于这一二元对立、非此即彼的单纯性讨论，从政府合同属性来看，它必将成为打造高效政府、实现公共服务有效供给的核心要素。如美国政府通过合

^① [美]斯蒂芬·戈德史密斯，威廉·D·埃格斯.网络化治理：公共部门的新形态[M].北京：北京大学出版社，2008：6.

^② [美]斯蒂芬·戈德史密斯，威廉·D·埃格斯.网络化治理：公共部门的新形态[M].北京：北京大学出版社，2008：7

^③ Lester Salamon. The Tools of Government: A Guide to the New Governance New York: Oxford University Press, 2002.

同这一载体与私人企业、非营利性组织之间的合作，实现了信息技术、废品收集、国防军事服务、科技开发等一系列公共服务的供给，政府合同相应成为了公共财政支出、提供公众所满意的公共服务的介质。美国学者库珀（Phillip J. Cooper）就将政府合同问题比喻为“不可忽略 300 磅的大猩猩”，指出“合同的规模和范围意味着政府官员和公民都不能对它漠然视之”^①。通过近 20 多年的发展，政府官员和学界逐步认识到政府合同治理能力的缺失阻碍了公共服务改革的实践与发展，政府合同由于缺乏明确、具体的测评体系方法及有效的监管方式，导致公共财政资源浪费。在 2009 年 6 月 22 日美国《航宇日报》中报道政府会计总署(GAO)最近完成的一份报告中称，由于担心信息的完整性，政府机构在授予合同的过程中没有给予以往业绩（past performance）因素以足够的重视。国防部在采用以往业绩准则的过程中存在的问题主要有：在所有合同额超过 500 万美元的合同中，82%缺乏足够的和详细的有关记录，68%的已往业绩报告是过期的，39%的已往业绩报告是一年后补上的。基于此，奥巴马表示将改革政府合同体系以体现合同绩效。尽管我国行政发展与西方相比，有自身一些特点和要求，但从以公交改革为缩影的公共服务改革历程来看，同样也折射出处于网络化治理中的政府关键在于提升其合同治理能力的诉求，需要从绩效层面准确把握政府合同管理的战略导向、价值取向，通过评价机制来衡量资金是否按协议与合法程序支出、资源是否得到了有效利用以及是否满足了公众期望，以避免合同转包后的政府责任缺失、资金浪费、偏离公共利益等现象。因此，从这个意义上说，要切实提高公共服务供给效益，充分发挥网络化供给效益，必须以政府具有良好的合同治理能力为先决条件，为此，立足于当前政府改革发展趋势，借鉴吸收西方政府合同管理经验、技术与方法，积极探索政府绩效合同理论、实施方法等，将有助于从绩效视角重塑政府合同管理理念，提升政府合同治理能力，“为公众做个好交易”。

1.1.1.2 政府绩效合同将成为推进大部制改革的有效政府工具

所谓大部制，是指在政府的部门设置中，为克服和解决政府职能交叉、政府多门、权责脱节等政府管理问题，将那些职能相近、业务范围雷同的事项、相对集中，由一个部门统一进行管理，从而达到提高行政效率、降低行政成本目标的一种行政管理模式。^②我国自党的十七大提出我国行政体制改革的重点是要“加

^① [美]菲利普·库珀.合同治理[M].上海：复旦大学出版社，2007：12.

^② 汪玉凯.大部制改革：从“九龙治水”到“一龙治水”[N].北京日报，2007-12-18.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库